

**Совет по правам человека****Пятьдесят пятая сессия**

26 февраля — 5 апреля 2024 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Видение и приоритеты****Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении
и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы
с терроризмом Бена Саула***Резюме*

В настоящем докладе недавно назначенный Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Саул излагает свой подход к выполнению мандата, анализирует состояние защиты прав человека в контексте глобальных усилий по борьбе с терроризмом, выявляет области, в которых он будет продолжать работу своей предшественницы, и задает новые тематические приоритеты. Специальный докладчик продолжит информационно-разъяснительную работу по вопросам воздействия законов и практики в области борьбы с терроризмом на гражданское общество, произвольных задержаний на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, защиты заключенных и лиц, переведенных из тюрьмы в Гуантанамо, Куба, места прав человека в контртеррористической архитектуре Организации Объединенных Наций и новых технологий. Новые темы для будущих докладов включают в себя защиту прав человека в условиях контртеррористической деятельности региональных и субрегиональных организаций и механизмов, административные меры в борьбе с терроризмом, роль негосударственных субъектов и специализированных международных органов в борьбе с терроризмом, а также привлечение к ответственности и возмещение ущерба за крупномасштабные нарушения прав человека в результате контртеррористических мер. Специальный докладчик подчеркивает, что многие нарушения прав человека, выявленные его предшественниками за последние 18 лет, не только не были устранены, но усугубились, и призывает государства удвоить свои усилия, чтобы поставить права человека в центр усилий по борьбе с терроризмом.



I. Деятельность

A. Предыдущий мандатарий, Фионнуала Ни Элан

1. Полномочия предыдущего мандатария, Фионнуалы Ни Элан, закончились 31 октября 2023 года. В последний год своей работы она уделяла приоритетное внимание постоянному взаимодействию с различными государствами и региональными группами, посетила со страновым визитом Боснию-Герцеговину 13–20 января 2023 года¹, а также Германию и Северную Македонию с объединенным тематическим страновым визитом 3–12 июля 2023 года, который был посвящен вопросам репатриации, реинтеграции и судебного преследования лиц, возвращающихся с северо-востока Сирийской Арабской Республики². Многие из проведенных ею мероприятий до сентября 2023 года подробно описаны в ее докладе Генеральной Ассамблее за 2023 год³.

2. Бывший мандатарий уделяла первоочередное внимание вопросам, находящимся на стыке новых технологий, контртеррористической деятельности и прав человека, в том числе в ее докладе Совету по правам человека в 2023 году⁴. В июне 2023 года она посетила саммит «RightsCon» в Коста-Рике. В октябре 2023 года она выступила с заявлением, в котором подтвердила необходимость обязательного глобального регулирования индустрии по производству шпионского программного обеспечения⁵. Она выпустила позиционные документы по вопросам шпионского программного обеспечения⁶, прав детей⁷, Программы Организации Объединенных Наций по борьбе с передвижениями террористов⁸, судебных преследований на северо-востоке Сирийской Арабской Республики⁹, невыдворения и произвольного задержания в северо-восточной части Сирийской Арабской Республики¹⁰. Бывший мандатарий также занималась вопросами нарушения прав человека при борьбе с финансированием терроризма¹¹.

3. Бывший мандатарий оказала техническую помощь сопредседателям (Канада и Тунис) восьмого обзора Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и участвовала в мероприятиях в ходе переговоров, связанных с этим обзором. Она участвовала в третьей Конференции высокого уровня Организации Объединенных Наций с участием руководителей контртеррористических ведомств государств-членов в июне 2023 года и активно действовала в рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности и его рабочих групп.

4. Бывший мандатарий совершила техническую поездку в Соединенные Штаты Америки и в центр содержания под стражей в Гуантанамо, Куба¹², и настоятельно призвала правительство Соединенных Штатов выполнить ее рекомендации, в частности в отношении условий содержания под стражей в Гуантанамо и требующего

¹ A/HRC/55/48/Add.1.

² A/HRC/55/48/Add.2.

³ A/78/520, пп. 3–8.

⁴ A/HRC/52/39.

⁵ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/unsrcthrstm-spyware.pdf>.

⁶ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2022-12-15/position-paper-unsrct-on-global-regulation-ct-spyware-technology-trade.pdf>.

⁷ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/position-paper-child-rights-in-contexts-affected-by-terrorism-2023.pdf>.

⁸ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/2023-10-30-a-ct-travel-gotravel-position-paper.pdf>.

⁹ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Position-Paper-on-prosecutions.pdf>.

¹⁰ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/non-refoulement-in-context-repatriation-from-northeast-syria-oct2023.pdf>.

¹¹ A/78/520, п. 5.

¹² Там же, п. 6.

неотложных действий положения в области соблюдения прав человека многих мужчин, переведенных из этого центра.

5. В своем докладе Генеральной Ассамблее за 2023 год¹³ бывший мандатарий представила ключевой анализ и выводы глобального исследования 2023 года о влиянии борьбы с терроризмом на гражданское общество и гражданское пространство¹⁴. Исследование было подготовлено по итогам глобальных консультаций, проведенных организациями гражданского общества, включая 13 региональных консультаций с гражданским обществом, 110 письменных материалов, из которых 78 были представлены организациями гражданского общества и отдельными лицами, и двух опросов гражданского общества. В докладе Генеральной Ассамблее документально показаны неослабевающие ограничения, налагаемые во всех регионах на гражданское пространство, и высвечена прямая связь таких ограничений с регуляторными и институциональными методами, применяемыми при борьбе с терроризмом и при предотвращении насильственного экстремизма и противодействии им. В докладе Специальный докладчик также излагает пять ключевых выводов, касающихся условий, особенностей и последствий систематического злоупотребления такими методами.

6. В июле 2023 года бывший мандатарий совершила техническую поездку в Сирийскую Арабскую Республику¹⁵. В своем докладе Генеральной Ассамблее за 2023 год она дополнила выводы, сделанные в ходе этого визита, и рассмотрела ряд правовых вопросов, включая ответственность по международному праву за массовые и произвольные задержания, грубые и систематические нарушения прав человека, которым подвергаются дети, и ответственность за основные международные преступления¹⁶.

В. Специальный докладчик Бен Саул

7. Нынешний Специальный докладчик Бен Саул приступил к исполнению своих обязанностей 1 ноября 2023 года. Настоящий раздел охватывает первые два месяца его пребывания в должности. Он благодарен предыдущему мандатарю за многочисленные брифинги по всем аспектам ее обширной и образцовой работы. Он принял участие во вводном инструктаже для новых мандатариев, организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Женеве 20–24 ноября 2023 года. Он также встретился с послами и дипломатами 15 государств, представителями Международного комитета Красного Креста и организаций гражданского общества, чтобы проконсультироваться по поводу своих приоритетов. В ответ на свой призыв представить материалы для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик получил материалы от 38 организаций гражданского общества и отдельных лиц¹⁷, пяти государств, одного органа

¹³ Там же.

¹⁴ Fionnuala Ní Aoláin, *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space* (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2023), available at <https://defendcivicspace.com>.

¹⁵ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/EoM-Visit-to-Syria-20230721.pdf>.

¹⁶ A/78/520, пп. 49–64 и 77–82.

¹⁷ Австралийские юристы за права человека, Австралийская сеть по защите прав мусульман, «Международная амнистия», «Анетум глобал», Статья 19: Международный центр против цензуры, Центр «За правду и справедливость», Сеть благотворительности и безопасности, Всемирный альянс за участие граждан СИВИКУС, Коллектив объединенных семей, Комитет по вопросам правосудия, «Прямые человеческие контакты», Коалиция ОГО по правам человека и борьбе с терроризмом, Фонд защиты прав личности и людей, находящихся в уязвимом положении, организация «Хандикап интернэшнл — гуманизм и инклюзия», Международный фонд защиты правозащитников «Фронт лайн», Фонд Карисма, Глобальная коалиция НКО по ФАТФ, «Международный центр некоммерческого права», Группа по правам человека в регионе БВСА, Норвежский совет по беженцам, Рабочая группа НКО, Совет Нового Южного Уэльса в защиту гражданских свобод, «Парадигм инициатив», «Прайвеси интернэшнл», Датское отделение общества по репатриации детей, Шведское отделение

самоуправления и одной региональной организации¹⁸. Он благодарен за то, что так много заинтересованных сторон откликнулось на его призыв за столь короткий трехнедельный срок, обусловленный задержкой его назначения с июля по ноябрь 2023 года и сжатыми сроками написания настоящего доклада (менее двух недель). Кроме того, он провел индивидуальные встречи с представителями 23 организаций гражданского общества¹⁹.

8. В среднем Специальный докладчик направлял государствам, индивидуально или совместно, от двух до трех сообщений в неделю по самым разным вопросам, включая массовые произвольные задержания, несправедливые массовые судебные процессы, массовые внесудебные казни и нападения на гражданское общество. Он также выпустил пресс-релизы и дал десятки интервью СМИ, в том числе о своих приоритетах. Он вел информационно-разъяснительную работу с государствами по различным темам. В качестве члена Глобального договора по координации контртеррористической деятельности и его восьми рабочих групп Специальный докладчик представил свои приоритеты Рабочей группе по поощрению и защите прав человека и верховенства права в условиях борьбы с терроризмом и оказанию поддержки жертвам терроризма и Рабочей группе по пограничному контролю и правоохранительной деятельности в отношении борьбы с терроризмом. Он вошел в состав новой референтной группы по механизмам надзора и подотчетности в сфере борьбы с терроризмом Международного института правосудия и верховенства права. Мандатарий также участвовал в диалоге по правам человека в связи с инициативой Глобального контртеррористического форума «Управление пограничной безопасностью». Он выступил на торжественном мероприятии, организованном Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) по случаю семьдесят пятой годовщины Всеобщей декларации прав человека²⁰. Он провел брифинг для государств — членов Европейского союза по вопросам международного гуманитарного права в ходе конфликта в Газе.

II. Подход к мандату

9. Специальный докладчик считает большой честью свое назначение в качестве четвертого мандатария, занимающегося этой важнейшей темой. Он намерен продолжить дело своих предшественников — точный, тщательный, сбалансированный и новаторский анализ и защиту прав человека в условиях борьбы с терроризмом и в интересах жертв терроризма. Он намерен выполнять свои функции независимо, беспристрастно и объективно, дабы сохранить доверие государств и гражданского общества. Признавая деликатность проблемы борьбы с терроризмом, он будет вести конструктивный диалог с государствами в стремлении выявлять проблемы, отыскивать действенные решения и строить дипломатические отношения

общества по репатриации детей, «Риприв, райтс энд секьюрети интернэшнл», «Райз коалишн», «Сейферуорлд», Сербский совет Австралии, «Sine Qua Non», «Гриф дайректори», Всемирный уйгурский конгресс и пятеро частных лиц.

¹⁸ Куба, Литва, Марокко, Саудовская Аравия, Тунис и Эквадор, а также Европейский союз и правительство Каталонии.

¹⁹ Адала: Юридический центр по правам арабских меньшинств в Израиле, «За правосудие», «Международная амнистия», Азиатский форум по правам человека и развитию, Центр информационной устойчивости, Коалиция ОГО по правам человека и борьбе с терроризмом, Эмиратский центр защиты заключенных, Международная организация францисканцев, Женевская академия международного гуманитарного права и прав человека, Глобальный центр по кооперативной безопасности, Центр по правам человека Персидского залива, «Хьюман райтс уотч», Международный центр по борьбе с терроризмом, Исламская комиссия по правам человека, Международная служба по правам человека, Группа по правам человека в регионе БВСА, «Праивеси интернэшнл», «Реприв», Королевский институт оборонных исследований, «Сейферуорлд», Международная организация за спасение детей, Кампания за справедливость в Южной Азии, Правового объединения в защиту воды и сеть женских организаций Шри-Ланки.

²⁰ URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/activities/UNODC-human-rights-day-message-20231211.pdf>.

на основе доверия. Он признает, что некоторые нарушения прав могут быть непреднамеренными или вызваны незнанием или отсутствием опыта применения стандартов в области прав человека, или же ограниченностью ресурсов. Специальный докладчик может оказывать консультативные услуги и техническую помощь для устранения этих и других недостатков. В тех случаях, когда диалог не поможет исправить нарушения или когда они носят преднамеренный и системный характер, Специальный докладчик может публично призывать государства к ответу за свои действия. Он также заинтересован в освещении передовой национальной и региональной практики, которая может послужить примером для других стран, и признает, что многие государства прилагают реальные усилия для приведения своих контртеррористических мер в соответствие с международным правом прав человека. Он будет консультироваться и сотрудничать с организациями гражданского общества как незаменимыми участниками процесса продвижения прав человека в борьбе с терроризмом.

A. Состояние глобальных мер по борьбе с терроризмом

10. Злоупотребление контртеррористическими мерами не только нарушает права подозреваемых в терроризме, но и может случайно или намеренно ставить под угрозу свободы ни в чем не повинных людей. Вызывает глубокое сожаление тот факт, что многие нарушения прав человека, выявленные за последние 18 лет предыдущими мандатариями, не только не были устранены, но и усугубились²¹. При отсутствии согласованного международного определения терроризма широкие определения, принятые на национальном и региональном уровнях, нарушают принцип законности и многие основные права. Расплывчато сформулированные преступления, связанные с террористическими организациями, криминализируют поведение и формы выражения мнений, которые не имеют непосредственной причинно-следственной связи с террористическим насилием. Организации и отдельные лица неправомерно включаются в список террористов без соблюдения надлежащих процессуальных и судебных гарантий. Чрезмерные контртеррористические санкции и законы о финансировании подрывают законную деятельность некоммерческих организаций, свободу ассоциации, собраний и выражения мнений, а также гуманитарную работу, защищенную международным гуманитарным правом. Законы о борьбе с терроризмом преднамеренно и дискриминационно используются против политических оппонентов и диссидентов, средств массовой информации, гражданского общества и меньшинств. Массовая и онлайн-слежка нарушает границы неприкосновенности частной жизни и другие права. Уголовное судопроизводство омрачается произвольными арестами, длительными сроками предварительного заключения, пытками и жестоким обращением, принуждением к признанию, ограничениями на услуги адвоката, неразглашением секретных доказательств, использованием специальных судов, рассмотрением дел, затрагивающих детей, в судах для взрослых и неправомерным применением смертной казни. Зачастую жертвы терроризма не принимают должного участия в судебных разбирательствах и не имеют средств правовой защиты.

11. Административные меры по борьбе с терроризмом вне системы уголовного правосудия получили широкое распространение, однако они не всегда необходимы и соразмерны или не обеспечивают надлежащих процессуальных или судебных гарантий. Некоторые чрезвычайные или экстраординарные режимы борьбы с терроризмом нарушают права, в том числе в результате тайного, превентивного или произвольного административного лишения свободы и излишних или непропорциональных ограничений или ущемлений прав. Военные операции против террористов, будь то в рамках или вне рамок вооруженного конфликта, слишком часто сопровождаются произвольным лишением жизни. В ходе вооруженных конфликтов имели место серьезные нарушения международного гуманитарного права, включая преднамеренное убийство гражданских лиц, нападения на охраняемые гражданские объекты, неизбирательные и непропорциональные нападения, непринятие мер предосторожности при нападении, отказ в гуманитарной помощи и обречение на голод

²¹ См. A/78/269.

гражданского населения, произвольное насильственное перемещение и нарушение обязательств оккупирующих держав. Некоторые государства не соблюдают требуемый законом стандарт заботы о гражданском населении, по-видимому, ценят жизнь иностранных гражданских лиц меньше, чем своих собственных, и даже пользуются риторикой геноцида. Другие государства становятся соучастниками нарушений, например, предоставляя оружие или разведанные, зная при этом, что они будут использованы для совершения военных преступлений. В некоторых случаях трансграничная военная сила неоднократно применялась там, где не было никаких международно-правовых оснований для самообороны. Безнаказанность за серьезные нарушения международного права в борьбе с терроризмом часто превалирует, в том числе потому, что могущественные государства избирательно препятствуют действиям Совета Безопасности и Международного уголовного суда. Чрезмерные контртеррористические военные действия не разрывают, а лишь увековечивают циклы насилия, которые не имеют военного решения.

12. Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека неоднократно подтверждали, что государства должны соблюдать международное право в борьбе с терроризмом. После террористических нападений 11 сентября 2001 года Совет Безопасности, по-видимому, оптимистично полагал, что государства будут соблюдать международное право при выполнении контртеррористических резолюций. Однако, несмотря на то, что вскоре стало очевидно, что нарушения стали обычным явлением, Совет продолжал активно утверждать новые стандарты борьбы с терроризмом и энергично продвигать их с помощью своего механизма мониторинга и технической помощи. Совет не поставил введение новых репрессивных норм в зависимость от предварительной реформы политического и правового порядка, который создает серьезную угрозу для осуществления прав. Речь идет, например, о неправомерных предикатных квалификациях преступления терроризма; авторитарной политической культуре, когда законы о безопасности обычно используются против оппонентов и гражданского общества; отсутствии культуры уважения верховенства права, включая соблюдение процессуальных норм и независимость судебных органов; и отсутствии высокопрофессиональных сотрудников правоохранительных органов, тюрем, служб безопасности и военных, подготовленных и обученных таким образом, чтобы соблюдать права человека. Предсказуемым результатом этого стало то, что меры Совета слишком часто ускоряли и усиливали скрытые репрессивные тенденции, в то время как международные усилия по смягчению последствий для прав человека не были достаточно настойчивыми и продуктивными. Мнение о том, что контртеррористическая система Организации Объединенных Наций недостаточно учитывает права человека, усугубляется участием и финансированием этой системы некоторыми государствами, которые систематически нарушают права человека в ходе борьбы с терроризмом.

13. Несмотря на прогресс в направлении более сбалансированного подхода, в международных усилиях по борьбе с терроризмом непропорционально большой упор по-прежнему делается на репрессивные меры, при этом недостаточное внимание уделяется мерам по устранению условий, способствующих распространению терроризма (компонент I Глобальной контртеррористической стратегии), и обеспечению уважения прав человека для всех и верховенства права как фундаментальной основы борьбы с терроризмом (компонент IV)²². Недавние конфликты свидетельствуют о продолжающейся милитаризации усилий по борьбе с терроризмом и отрицании или игнорировании причин, способствующих насилию, которые часто включают в себя нарушения прав человека, в том числе права на самоопределение, а также международного гуманитарного и международного уголовного права.

14. Всегда трудно отстаивать права людей, заклеенных в качестве «террористов», учитывая политическое давление на правительства, вынуждающее безоговорочно их осуждать, и отсутствие пользующихся широкой поддержкой групп,

²² См., например, Fionnuala Ní Aoláin, “Rethinking Counterterrorism”, *Just Security*, 2 November 2023.

которые бы отстаивали их права. Современный момент создает дополнительные риски для защиты прав человека в борьбе с терроризмом из-за усиления авторитаризма, роста внутривнутриполитической поляризации и экстремизма, геополитической конкуренции, дисфункции Совета Безопасности и появления новых инструментов, включая социальные сети, для дегуманизации, очернения, подстрекательства и дезинформации. Двойные стандарты и избирательность крупных держав в обеспечении соблюдения прав человека в целом также подрывают авторитетность, легитимность и общественное доверие к международной системе прав человека, которая может восприниматься как еще одна внеправовая площадка для политического соперничества и борьбы за власть. Специальный докладчик настоятельно призывает все государства не просто на словах заявлять о своей приверженности правам человека, а сделать так, чтобы она на деле соблюдалась в рамках всей контртеррористической деятельности. Отставание прав человека даже перед лицом ужасающего насилия отличает ответственные государства от преступивших закон террористов. Право на достойное обращение имеют все. Государства также должны удвоить свои усилия по борьбе с безнаказанностью и обеспечить привлечение к ответственности за нарушения международного права в ходе борьбы с терроризмом, в том числе для восстановления уверенности общества в том, что ни одно государство не стоит выше закона.

В. Ресурсы

15. Специальный докладчик подтверждает обеспокоенность своих предшественников тем, что «необычайно широкий» мандат не подкрепляется достаточными ресурсами для выполнения возложенных на него функций²³. Эти функции включают обязательства мандатариев по написанию двух ежегодных докладов — одного для Совета по правам человека и второго для Генеральной Ассамблеи, проведение двух поездок в страны и подготовку соответствующих докладов, обработку большого объема сообщений²⁴, частые контакты с государствами и организациями гражданского общества в 193 государствах и взаимодействие со средствами массовой информации по всему миру. Кроме того, мандатариям поручено оказывать консультативную и техническую помощь, обмениваться передовым опытом, следить за обширной нормативной и технической работой контртеррористических органов Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, а именно Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом (Контртеррористический комитет), Исполнительного директората Контртеррористического комитета, Контртеррористического управления и комитетов по санкциям. Специальный докладчик является одним из 46 субъектов, участвующих в Глобальном договоре по координации контртеррористической деятельности, при котором также действуют восемь рабочих групп, каждая из которых проводит свои заседания ежеквартально, в общей сложности 32 заседания в год. Мандат предусматривает далее взаимодействие с многочисленными другими структурами, включая Глобальный контртеррористический форум, Группу разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, органы, занимающиеся технологическими вопросами, региональные организации и так далее. Мнение мандатария запрашивается в ходе регулярных обзоров Глобальной контртеррористической стратегии и резолюций Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека. Мандат охватывает не только правоохранительные органы, суды и законодательные органы, но и такие чувствительные сферы, как службы безопасности, военные операции, социальные

²³ A/HRC/34/61, п. 50; см. также A/72/495, п. 35.

²⁴ Например, с 1 ноября 2022 года по 31 октября 2023 года предыдущий мандатарий выпустила или присоединилась к 137 сообщениям (в среднем почти по три в неделю), с которыми можно ознакомиться на сайте <https://spcommreports.ohchr.org>.

программы по предупреждению и пресечению насильственного экстремизма и многое другое. Значительное время отнимает также мобилизация внебюджетных средств²⁵.

16. Предполагается, что мандатарий будет выполнять все эти задачи, работая на полставки (два с половиной дня в неделю), пользуясь услугами двух штатных сотрудников УВКПЧ в Женеве и не имея сотрудников в Нью-Йорке, где базируется контртеррористическая структура Организации Объединенных Наций, и не располагая свободными средствами на поездки. Если посмотреть на эту ситуацию в перспективе, то в основных контртеррористических органах Организации Объединенных Наций трудятся почти 300 сотрудников²⁶ плюс многочисленные консультанты, а определенная контртеррористическая деятельность проводится 45 подразделениями Организации Объединенных Наций, входящими в Договор (не считая мандатария). До середины 2021 года Исполнительному директорату были выделены ресурсы для проведения 176 поездок в 114 государств²⁷. В отличие от этого, прежние мандатарии совершили 18 поездок в страны. Следует приветствовать тот факт, что контртеррористические органы увеличили штат своих сотрудников по правам человека и предприняли шаги по обеспечению всестороннего учета прав человека, что в Канцелярии Омбудсмана при Комитете Совета Безопасности, учрежденном резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по Исламскому государству в Ираке и Леванте («Даиш»), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, также работают два сотрудника, что в УВКПЧ работают два сотрудника по борьбе с терроризмом (за исключением мандатария) и что другие правозащитные органы Организации Объединенных Наций занимаются контртеррористическими вопросами. Тем не менее очевидно, что права человека не получают достаточной институциональной поддержки или ресурсов по сравнению с преобладающим репрессивным подходом к борьбе с терроризмом. Между тем в одном из государств существует независимое управление, которому поручено проводить экспертизу национальных законов о борьбе с терроризмом, с девятью сотрудниками и годовым бюджетом в миллионы долларов, для мониторинга только одного этого государства, а не 193, и для анализа законов, но не их применения к конкретным людям²⁸ и в ходе военных операций.

С. География страновых визитов

17. За 18-летнюю историю мандата специальные докладчики совершили 21 официальный страновой визит²⁹ в 21 государство и на одну оккупированную территорию. Девять, или почти половина, из этих поездок пришлись на страны Группы западноевропейских и других государств и Группы восточноевропейских государств. Остальные приходились на пять стран Азиатско-тихоокеанской группы, четыре страны Африканской группы и две страны Группы стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Его предшественница на этом посту сосредоточила свое внимание на Европе и Центральной Азии. Он сам хотел бы сосредоточиться на Западной Африке, Ближнем Востоке и Восточной, Южной и Юго-Восточной Азии, учитывая серьезность и масштабы террористических угроз в этих регионах или особенности некоторых национальных режимов борьбы с терроризмом в них.

18. Посещение стран зависит от согласия и добросовестного сотрудничества государств. Предыдущий мандатарий выразила сожаление по поводу сложности

²⁵ Специальный докладчик благодарен за новые материалы, предоставленные Испанией, Швейцарией, Центром по правам человека при юридическом факультете Университета Миннесоты и Сиднейским университетом.

²⁶ В 2022 году в Контртеррористическом управлении работало 180 сотрудников, а в Исполнительном директорате Контртеррористического комитета — 44. В 2023 году Сектор по предупреждению терроризма насчитывал 62 сотрудника, занимающихся борьбой с терроризмом. В Группе по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями работает 10 сотрудников. URL: <https://unscebc.org/human-resources-statistics>.

²⁷ См. S/2022/529, приложение I.

²⁸ URL: <https://www.inslm.gov.au>.

²⁹ URL: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/country-visits>.

получения согласия на посещение страны³⁰. Специальный докладчик признает, что борьба с терроризмом является деликатным вопросом, и заверяет государства в том, что визиты в страны должны проходить в форме конструктивного взаимодействия с соответствующими властями с целью выявления как передового опыта, которым можно поделиться с другими, так и областей, требующих улучшения, в том числе посредством постоянного взаимодействия с мандатарием и технической помощи со стороны Организации Объединенных Наций. Он призывает государства рассматривать посещения стран в этом духе сотрудничества и давать свое согласие.

III. Преемственность с работой предыдущего мандатария

19. Специальный докладчик будет продолжать важную работу своей предшественницы по следующим ключевым вопросам: воздействие борьбы с терроризмом на гражданское общество; нарушения в связи с содержанием под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики; защита лиц, содержащихся под стражей и переведенных из тюрьмы в Гуантанамо; права человека в контртеррористической системе Организации Объединенных Наций; и новые технологии. Во многих из этих областей уже проделана большая нормативная работа. Поэтому основной упор будет сделан на пропаганде соблюдения стандартов в области прав человека путем систематического вовлечения соответствующих сторон, в том числе посредством диалога с государствами, коммуникации, стратегических судебных разбирательств и работы с общественностью. Дальнейшая нормативная работа будет проводиться в отношении новых технологий.

A. Влияние законов о борьбе с терроризмом на гражданское общество

20. Специальный докладчик будет продолжать уделять особое внимание воздействию мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на гражданское пространство, организации гражданского общества и правозащитников, активно продвигая рекомендации своей предшественницы³¹, в том числе в отношении соответствующих прав человека определений терроризма и насильственного экстремизма, некриминализации политических свобод и гуманитарной деятельности, осторожного регулирования деятельности субъектов гражданского общества, финансирования терроризма и онлайн-контента, а также эффективных средств правовой защиты и механизмов надзора. Значительное число сообщений, выпущенных в рамках мандата, касаются гражданского пространства и законов о противодействии финансированию терроризма. В ходе недавних консультаций с заинтересованными сторонами была отмечена очень активная поддержка информационно-разъяснительной работы по этим вопросам, в том числе в отношении целенаправленного воздействия на определенные группы, преследования и запугивания в цифровой среде и ограничений в Интернете.

B. Нарушения в связи с содержанием под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики

21. Специальный докладчик будет бороться за прекращение грубых нарушений международного права прав человека, международного гуманитарного права и международного уголовного права, которым подвергаются более 70 000 человек, содержащихся под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики³² в контексте конфликта с участием «Даиш». Среди них не менее 43 000 иностранных граждан. Подавляющее большинство задержанных — женщины и дети, которые отличаются особой уязвимостью и на которых сосредоточены основные усилия по репатриации. Положение 10 000 заключенных мужчин также требует срочного

³⁰ A/HRC/34/61, п. 12.

³¹ A/HRC/40/52, пп. 72–75. См. также *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*.

³² A/78/520, пп. 49–64.

внимания. Многие люди произвольно и бессрочно содержатся под стражей уже более шести лет. Специальный докладчик будет добиваться доступа в места содержания, которые не смогла посетить его предшественница.

22. Специальный докладчик повторяет рекомендации своей предшественницы³³, в том числе относительно освобождения и репатриации всех лиц, подвергшихся произвольному лишению свободы, соблюдения принципа невыдворения, реинтеграции и судебного преследования в случае необходимости, а в промежуточный период — гуманного обращения в заключении, сохранения единства семьи, недискриминации и немедленного доступа во все места содержания под стражей для беспристрастных гуманитарных организаций. Специальный докладчик приветствует продолжающееся сотрудничество с Сирийской Арабской Республикой. Он также высоко оценивает недавнюю репатриацию граждан Ирака, Кыргызстана, Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Франции. Недавние безуспешные судебные процессы по вопросам репатриации в Австралии и Канаде подчеркивают настоятельную необходимость для государств искать дипломатические решения. Специальный докладчик поддерживает мнение своей предшественницы о том, что государства несут позитивное обязательство принимать необходимые и разумные меры по вмешательству в интересах своих граждан за рубежом, когда есть разумные основания полагать, что те сталкиваются с вопиющими нарушениями международного права³⁴. Он предлагает техническую помощь любому государству, заинтересованному в репатриации своих граждан или в улучшении соблюдения прав человека людей, содержащихся под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики.

C. Урегулирование дел, связанных с тюрьмой в Гуантанамо

23. Спустя более чем два десятилетия после террористических нападений 11 сентября 2001 года в тюрьме Гуантанамо продолжают содержаться 30 заключенных, 16 из которых получили разрешение на освобождение и перевод в другие места. Специальный докладчик приветствует усилия Соединенных Штатов по урегулированию ситуации и надеется на сотрудничество с ними в целях выполнения рекомендаций, которые его предшественница вынесла по итогам своего недавнего технического визита³⁵ и которые касаются укрепления прав жертв нападений 11 сентября 2001 года, улучшения условий содержания оставшихся заключенных, репатриации и переселения, а также привлечения к ответственности за нарушения международного права. Необходимо также срочно принять меры в связи с предполагаемым произвольным задержанием и бесчеловечным обращением с лицами, переведенными в Казахстан и Объединенные Арабские Эмираты³⁶. Специальный докладчик отмечает, что, учитывая международное влияние Соединенных Штатов, грубые нарушения ими международного права после нападений 11 сентября 2001 года стали для других государств сигналом того, что чрезмерные и незаконные меры в борьбе с терроризмом допустимы. Сейчас у Соединенных Штатов есть шанс подтвердить свое лидерство в области прав человека, гарантировав ответственность за нарушения.

³³ Там же, пп. 64 и 77–82.

³⁴ URL:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Terrorism/UNSRsPublicJurisdictionAnalysis2020.pdf>.

³⁵ A/78/520, п. 8; и доклад Специальных процедур Организации Объединенных Наций по правам человека, “Technical visit to the United States and Guantánamo Detention Facility by the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism”, 14 June 2023, URL:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>.

³⁶ “Technical visit to the United States and Guantánamo Detention Facility”, para. 62.

D. Права человека в контртеррористической системе Организации Объединенных Наций

24. Предыдущий мандатарий рекомендовала контртеррористическим органам Организации Объединенных Наций, Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности более добросовестно, активно, конкретно и конструктивно взаимодействовать с различными организациями гражданского общества, укреплять взаимодействие с органами и процедурами по правам человека, включая мандатария, решать вопросы, касающиеся гуманитарных исключений, проводить должную проверку на предмет соблюдения прав человека в отношении внешних партнеров и более интенсивно проверять соблюдение прав человека в отношениях с государствами³⁷. Консультации между организациями гражданского общества и нынешним мандатарием выявили широкую озабоченность по поводу ограниченных возможностей взаимодействия с органами Организации Объединенных Наций доступным, инклюзивным и значимым образом, а также опасения по поводу того, что такие отношения поддерживаются только для галочки. Широкую поддержку получило также предложение повысить прозрачность, надзор и подотчетность деятельности Организации Объединенных Наций — рекомендация, которая также была вынесена предыдущим мандатарием.

25. Специальный докладчик признает растущую готовность органов Организации Объединенных Наций улучшать взаимодействие по вопросам прав человека и с гражданским обществом, а также увеличение числа сотрудников, занимающихся вопросами прав человека, в некоторых из этих органов. Он в принципе приветствует предлагаемое создание секции по вопросам гражданского общества в Контртеррористическом управлении и призывает привлекать организации гражданского общества к участию в таких мероприятиях высокого уровня, как Африканский контртеррористический саммит, который пройдет в Абудже в апреле 2024 года³⁸. Он также призывает Контртеррористический комитет и Исполнительный директорат рассмотреть возможность создания постоянной консультативной процедуры для гражданского общества. Он отмечает недавнюю публикацию Исполнительного директората под названием «Отслеживание тенденций в области прав человека: рекомендации Контртеррористического комитета Совета Безопасности по итогам оценочных визитов в государства-члены (2017–2023 годы)», в которой содержатся рекомендации по правам человека, вынесенные в результате поездок Директората в страны, и согласно которой 15 % рекомендаций в 54 докладах за период с 2017 по 2023 год касаются прав человека³⁹. Публикация дает представление о подходе Комитета к контролю за соблюдением прав человека. Хотя страновые оценки не публикуются в открытом доступе без согласия государств, которое они почти никогда не дают, мандатарий имеет конфиденциальный доступ к 27 докладам Комитета и 73 обзорам оценки выполнения через платформу Глобального договора по координации контртеррористической деятельности. Такой доступ позволяет мандатариям независимо изучать подход Комитета к правам человека и обеспечивает обратную связь. Однако конфиденциальность докладов ограничивает эффективность их использования Специальным докладчиком, а ограниченность ресурсов — степень его участия в работе до, во время и после посещения стран Исполнительным директоратом. Специальный докладчик также может вносить независимый вклад в обсуждение вопросов прав человека в рамках внутренних дискуссий в Организации Объединенных Наций через Договор и его рабочие группы. Кроме того, УВКПЧ выявляет возможности, с помощью которых гражданское общество могло бы внести свой вклад в деятельность по линии Договора⁴⁰. Однако и в этом случае ограниченность ресурсов приводит к тому, что мандатарий вносит весьма скромный

³⁷ A/HRC/40/52, пп. 71–75. См. также *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*.

³⁸ URL: https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/20230921_usgs_opening_statement_ministerial_meeting.pdf.

³⁹ URL: https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/trends_tracker_on_human_rights_-_december_2023.pdf.

⁴⁰ A/78/269, п. 24.

вклад в работу широкомасштабной контртеррористической системы Организации Объединенных Наций.

Е. Новые технологии

26. Специальный докладчик проведет новую нормотворческую работу, опираясь на то обстоятельство, что его предшественница уделяла особое внимание воздействию новых технологий на права человека в борьбе с терроризмом. Злоупотребление технологией скрытого цифрового наблюдения может вести к серьезным нарушениям прав, и существуют серьезные проблемы на пути эффективного регулирования применения этой технологии. В продолжение позиционного документа и заявления о шпионских программах Специальный докладчик подготовит позиционный документ о вреде для прав человека, наносимом шпионскими программами. Он оценит достоинства и недостатки текущих предложений и мер регулирования, включая рекомендации по экспортному контролю в Европейском союзе⁴¹. Он проанализирует негативные экстерналии регулирования, включая существование «черных рынков» и их чрезмерное влияние в некоторых государствах и регионах, и расскажет о том, что можно сделать для их устранения.

27. Специальный докладчик выпустит позиционный документ по вопросу об использовании технологий распознавания лиц и торговле ими между государствами и международными организациями, который будет включать в себя анализ существующих и предлагаемых норм и их соответствия международному праву прав человека.

28. Он подготовит документ с изложением позиции по правам человека и гендерным последствиям защиты критически важной инфраструктуры и уязвимых объектов, в том числе по соблюдению международного права при разработке стратегий предотвращения, реагирования на кризисы и управления ими.

29. Консультации с заинтересованными сторонами выявили сильную поддержку упора на новых технологиях, включая регулирование технологий слежения, подотчетность технологических компаний, чрезмерную модерацию контента в социальных сетях, защиту персональных данных, кибертерроризм, влияние рекомендаций Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, роль Организации Объединенных Наций в поддержке чрезмерного государственного наблюдения и ограниченное участие гражданского общества в разработке необязательных принципов в рамках Делийской декларации по противодействию использованию новых и новейших технологий в террористических целях.

IV. Будущие направления работы

30. За последние 18 лет в 36 тематических ежегодных докладах и других документах мандатарии рассмотрели большинство ключевых вопросов борьбы с терроризмом и соблюдения всего спектра прав человека⁴². Эти вопросы остаются актуальными при проведении информационно-разъяснительной работы с государствами. Информация по некоторым из них может быть обновлена⁴³. Заинтересованные стороны проявили интерес ко многим из этих и других вопросов, о чем говорится в следующем разделе.

⁴¹ См. Европейский парламент, решение № 2022/2586 (RSO) от 10 марта 2022 года; и рекомендация № 2023/2500(RSP) от 15 июня 2023 года.

⁴² URL: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly> and <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/issues-addressed-thematic-reports>.

⁴³ Например, предыдущие мандатарии вновь обращались к вопросам тайного содержания под стражей, слежки, беженцев, гражданского общества, предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним, гендера и контртеррористической системы Организации Объединенных Наций.

31. Специальный докладчик определил следующие пять областей, которые могут стать темами ежегодных докладов: права человека в усилиях по борьбе с терроризмом, предпринимаемых региональными организациями (тема его первого доклада Генеральной Ассамблее в 2024 году); административные меры; негосударственные акторы: специализированные международные органы; а также подотчетность и возмещение ущерба за масштабные нарушения прав человека в ходе борьбы с терроризмом.

A. Мнения заинтересованных сторон

32. В своих материалах и в ходе консультаций заинтересованные стороны поднимали широкий круг вопросов, которые будут учитываться в работе мандатария, включая проблемы прав человека, связанные с надзором и подотчетностью в борьбе с терроризмом, милитаризацией, преследованием политических оппонентов и сужением пространства для деятельности гражданского общества, участием гражданского общества, новыми технологиями, защитой данных, укреплением социальных подходов и продвижением компонента IV (права человека и верховенство права) Глобальной контртеррористической стратегии. Вопросы, касающиеся содержания под стражей, поднятые государствами, включали в себя производ, содержание под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, использование женского персонала в местах содержания под стражей, а также мониторинг и совершенствование мер по предупреждению и пресечению насильственного экстремизма в местах содержания под стражей. Высказывались опасения по поводу принудительной вербовки детей террористическими группами, возмещения ущерба жертвам терроризма, влияния терроризма на права человека и необходимости борьбы с исламофобией, презрения к религиям, языка ненависти, расизма и подстрекательства к вражде и насилию.

33. Некоторые государства выразили обеспокоенность по поводу применения прав человека в контртеррористической деятельности, включая такие вопросы, как невмешательство во внутренние дела, необходимость соблюдения баланса между универсальностью и национальными особенностями, недопущение злоупотребления свободой выражения мнений, признание потребностей правоохранительных органов при защите персональных данных, подход с позиций конструктивного сотрудничества с государствами, а не «клеймления позором», а также недопущение задействия сразу нескольких из многочисленных правозащитных процедур в отношении одной и той же жалобы. Некоторые государства обозначили вопросы, которые они считали более актуальными в контексте борьбы с терроризмом, чем права человека⁴⁴.

34. Организации гражданского общества отметили проблемы, связанные с уголовным правосудием, включая расплывчатые определения терроризма и экстремизма, в том числе предложение исключить элемент «мотива» во избежание профилирования мусульман, некриминализацию экстремистских материалов, несоразмерные приговоры, рассмотрение дел военными судами, смертную казнь, произвольное и превентивное заключение под стражу, продолжение содержания под стражей после отбытия наказания, продление срока надзора после освобождения и реабилитацию осужденных террористов. Выражалась обеспокоенность применением смертоносной силы, милитаризацией полицейских и других операций, соучастием государства в массовой слежке, надзором и расследованием нарушений.

35. Дискриминация постоянно отмечалась организациями гражданского общества, в том числе в контексте предотвращения и пресечения насильственного экстремизма, массовых задержаний или ограничений в отношении меньшинств, а также в отношении религиозных объектов и лиц с двойным гражданством, пострадавших от

⁴⁴ В том числе государственный терроризм, необоснованное введение санкций в отношении государств как спонсоров терроризма, связи между терроризмом и организованной преступностью, включая коррупцию, укрепление сотрудничества в области предупреждения, правоохранительная деятельность и разведка, предотвращение и пресечение насильственного экстремизма и реалистичный подход к наращиванию потенциала и технической помощи.

лишения гражданства. Особое внимание было уделено вопросам, касающимся прав мигрантов и беженцев, в том числе риску выдворения и отказу в выдаче виз правозащитникам. Интерес вызвали такие вопросы, как роль женщин как жертв и агентов терроризма, права женщин и девочек, привлечение женщин к борьбе с терроризмом и учет гендерных аспектов. Были отмечены права жертв терроризма, включая защиту от принудительной миграции и торговли людьми, потребности женщин и молодежи, реабилитацию и участие жертв. Было рекомендовано принять социальные меры по предотвращению терроризма, в том числе путем устранения условий, способствующих терроризму.

36. Высказывалась озабоченность по поводу воздействия законов о санкциях и финансировании терроризма на гуманитарную деятельность и на деятельность в области развития, миростроительства и прав человека, необходимости более широких изъятий и более широкого исключения вооруженных конфликтов из сферы охвата санкций и определения преступлений. Было подчеркнуто неправильное применение рекомендаций Группы разработки финансовых мер, а также необходимость реформирования ее методологии, обучения ее персонала в области прав человека, взаимодействия с аналогичными региональными органами по правам человека и подписания меморандума о взаимопонимании между Группой и Специальным докладчиком.

37. Заинтересованные стороны также прокомментировали ситуацию примерно в 50 государствах и регионах⁴⁵.

В. Региональные и субрегиональные организации и соглашения

38. Региональные и субрегиональные организации и механизмы, как официальные, так и неофициальные, участвуют в борьбе с терроризмом с 1970-х годов, однако их разнообразная и многогранная деятельность не подвергалась достаточно тщательному изучению с точки зрения прав человека. По сравнению с более разнородными и разделенными международными организациями региональные организации смогли разработать более детально проработанные и широкие контртеррористические нормы и более активно сотрудничать друг с другом благодаря меньшему числу членов, общей идентичности, общим интересам, географической близости, правовому сходству, политической схожести или солидарности.

39. Шестнадцать региональных организаций⁴⁶ приняли 38 имеющих обязательную силу документов по борьбе с терроризмом, что составляет две трети всех международных инструментов по борьбе с терроризмом⁴⁷. Они затрагивают широкий круг вопросов, включая конкретные или общие преступления, связанные с терроризмом, тематические вопросы, от финансирования терроризма до пограничного контроля, и транснациональное сотрудничество. Высоко интегрированные региональные организации издали внутренние законодательные акты, которые

⁴⁵ Австралия, Азербайджан, Алжир, Афганистан, Бангладеш, Бахрейн, Бразилия, Буркина-Фасо, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гана, Гватемала, Германия, Дания, Египет, Израиль, Индия, Индонезия, Ирак, Испания, Йемен, Кения, Китай, Колумбия, Ливия, Мальдивские Острова, Мьянма, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Польша, Российская Федерация, Сербия, Сирийская Арабская Республика, Таджикистан, Тунис, Турция, Уганда, Франция, Швеция, Шри-Ланка, Эсватини, Южная Африка и Государство Палестина.

⁴⁶ Африканский союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Инициатива стран Бенгальского залива по многоотраслевому техническому и экономическому сотрудничеству, Организация Черноморского экономического сотрудничества, Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество, Организация Договора о коллективной безопасности, Содружество Независимых Государств, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, Совет Европы, Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, Европейский союз, Лига арабских государств, Организация американских государств, Организация исламского сотрудничества, Шанхайская организация сотрудничества и Южно-Азиатская ассоциация регионального сотрудничества.

⁴⁷ A/78/221, пп. 26 и 41.

обязательны для исполнения государствами-членами. Многие региональные организации также выпустили политические декларации, обязательства, стандарты, руководства, планы и стратегии⁴⁸. Некоторые из них относятся к категории «мягкого права»⁴⁹, влияют на поведение и со временем транспонируются в договоры или обязательные резолюции Совета Безопасности. Многие региональные организации создали официальные органы или программы⁵⁰, а также неофициальные механизмы⁵¹. Некоторыми региональными организациями или специальными региональными соглашениями были развернуты военные операции по борьбе с терроризмом⁵².

⁴⁸ Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум, Карибское сообщество, Система центральноамериканской интеграции, Общий рынок Востока и Юга Африки, Содружество, Экономическое сообщество западноафриканских государств, Совет евроатлантического партнерства, Межправительственная организация по развитию, Движение неприсоединившихся стран, Организация Североатлантического договора (НАТО), Парламентская ассамблея НАТО, Организация за демократию и экономическое развитие — ГУАМ, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Форум тихоокеанских островов, Постоянный механизм консультаций и координации политики, Региональный форум Ассоциации государств Юго-Восточной Азии и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки.

⁴⁹ См. A/74/335.

⁵⁰ Африканский научно-исследовательский центр по борьбе с терроризмом, Антитеррористический центр государств — участников Содружества Независимых Государств, Арабское управление по борьбе с экстремизмом и терроризмом, Межсессионные совещания по борьбе с терроризмом и транснациональной преступностью Регионального форума Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, Сектор по борьбе с терроризмом и транснациональной преступностью Инициативы по многоотраслевому техническому и экономическому сотрудничеству стран Бенгальского залива, Группа по борьбе с терроризмом Бернского клуба, Совет министров внутренних дел арабских стран, Комитет Совета Европы по борьбе с терроризмом, Контртеррористический подкомитет и региональный контртеррористический центр передового опыта Восточноафриканской организации по сотрудничеству начальников полиции, Координационная группа по борьбе с терроризмом и Учебный центр по борьбе с терроризмом Экономического сообщества западноафриканских государств, Европейский контртеррористический центр, Агентство Европейского союза по сотрудничеству правоохранительных органов, Рабочая группа Совета Европейского союза по терроризму, Координатор Европейского союза по вопросам борьбы с терроризмом, Группа контртеррористических действий Группы восьми, Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом Организации американских государств, Центр передового опыта по предотвращению и пресечению насильственного экстремизма и Программа по наращиванию потенциала в борьбе с терроризмом на 2006–2011 годы Межправительственной организации по развитию, Контртеррористический комитет и Департамент по борьбе с терроризмом Лиги арабских государств, Специальный парламентский комитет по борьбе с терроризмом Парламентской ассамблеи Средиземноморья, Организация за демократию и экономическое развитие — Рабочая группа ГУАМ по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков и Виртуальный центр борьбы с терроризмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и другими опасными видами преступности, Рабочая группа по борьбе с терроризмом Четырехстороннего диалога по вопросам безопасности, Региональная антитеррористическая структура Шанхайской организации сотрудничества, Региональный контртеррористический центр Сообщества развития стран юга Африки, Система по отслеживанию террористических преступлений Южно-Азиатской ассоциации регионального сотрудничества, Целевая группа по борьбе с терроризмом Центра стран Юго-Восточной Европы по вопросам правоприменительной деятельности, Рабочая группа по терроризму и Специализированный форум по терроризму Южноамериканского общего рынка.

⁵¹ Например, Региональный контртеррористический форум стран Аденского залива, Партнерство по борьбе с терроризмом в Восточной Африке и Транссахарское контртеррористическое партнерство.

⁵² Например, командование Международными силами НАТО по содействию безопасности в Афганистане с 2003 по 2014 год, Миссия военных наблюдателей Африканского союза в Сомали с 2007 по 2021 год, региональные резервные силы Сообщества по вопросам развития стран Юга Африки в Мозамбике в 2021 году, миссия и региональные резервные силы Экономического сообщества западноафриканских государств в Мали в 2022 году, Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа Комитета по бассейну

40. Региональные контртеррористические нормы связаны с международным контртеррористическим правом несколькими способами. Появились сугубо региональные нормы, не имеющие аналогов в международном праве, такие как определения терроризма и экстремизма и исключения из них, например для движений за самоопределение⁵³, и некоторые формы сотрудничества. Региональные нормы стимулируют появление параллельных международных норм⁵⁴ и влияют на принятие норм другими региональными организациями⁵⁵. Региональные организации применяют международные стандарты борьбы с терроризмом, включая универсальные договоры⁵⁶, резолюции и стандарты Организации Объединенных Наций, или находятся под их влиянием. Региональные организации регулярно пытаются повлиять на разработку универсальных контртеррористических норм в рамках международных организаций, включая Совет Безопасности, Генеральную Ассамблею и Совет по правам человека, а также норм других региональных организаций.

41. С 1979 года Генеральная Ассамблея периодически рекомендует региональным организациям рассмотреть меры по предотвращению международного терроризма и борьбе с ним⁵⁷. Ассамблея также призвала региональные организации поддержать реализацию Глобальной контртеррористической стратегии⁵⁸. В 2016 году в рамках пятого обзора Стратегии Ассамблея предложила региональным организациям разработать планы действий по предупреждению насильственного экстремизма⁵⁹. Контртеррористическое управление и Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций оказывают техническую поддержку региональным организациям в разработке стратегий, в рамках Глобального контртеррористического

озера Чад с 2015 года, Объединенные силы Сахельской группы пяти с 2017 года, Многонациональная объединенная оперативно-тактическая группа Аккрской инициативы с 2022 года, Оперативная группа «Такуба» операции «Бархан», Международная коалиция по Сахелю, Нуакшотский процесс в Сахело-Сахарском регионе с 2013 года и международная коалиция по борьбе с ДАИШ.

- ⁵³ См. Конвенцию ОАЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, Арабскую конвенцию о пресечении терроризма и Конвенцию Организации Исламская конференция о борьбе с международным терроризмом.
- ⁵⁴ Например, Конвенция Организации американских государств о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц и сопутствующего им вымогательства, когда эти акты имеют международную значительность, 1971 года, повлиявшая на разработку универсальной конвенции по тому же вопросу, Конвенция о предупреждении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятая в 1973 году, или Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 года о подстрекательстве к терроризму, повлиявшая на разработку резолюции 1624 (2005) Совета Безопасности.
- ⁵⁵ Например, Региональная конвенция Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии о пресечении терроризма 1987 года была основана на Европейской конвенции о пресечении терроризма 1977 года. В свою очередь, Конвенция 2009 года о сотрудничестве в борьбе с международным терроризмом, транснациональной организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков в рамках Инициативы по многоотраслевому техническому и экономическому сотрудничеству стран Бенгальского залива была основана на конвенции Ассоциации стран Южной Азии. Есть сходство между Арабской конвенцией о борьбе с терроризмом 1998 года и Конвенцией о борьбе с терроризмом Организации исламского сотрудничества 1999 года. Разрабатываемое Советом Европы определение терроризма основано на Директиве (ЕС) № 2017/541 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2017 года.
- ⁵⁶ А также путем поощрения государств-членов к их принятию; см., например, Дополнительный протокол к Региональной конвенции о пресечении терроризма Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии, ст. 5.
- ⁵⁷ Резолюции Генеральной Ассамблеи 34/145, п. 10; 42/159, п. 5 с); 44/29, п. 4 с); 46/51, п. 4 с); 49/60, приложение, пп. 5 с) и 6; и 77/113, преамбула и пп. 2, 15 и 24.
- ⁵⁸ Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи, п. 3 d). См. также Eric Rosand and others, "The UN Global Counter-Terrorism Strategy and regional and subregional bodies: strengthening a critical partnership", Center on Global Counterterrorism Cooperation (New York and Washington, D.C., 2008).
- ⁵⁹ Резолюция 70/291 Генеральной Ассамблеи.

координационного договора действует рабочая группа по национальным и региональным контртеррористическим стратегиям, а в 2022 году была создана совместная техническая рабочая группа Организации Объединенных Наций и Африканского союза по борьбе с терроризмом и предупреждению и пресечению насильственного экстремизма⁶⁰. Органы Организации Объединенных Наций организуют мероприятия совместно с региональными организациями, например предстоящий Африканский контртеррористический саммит.

42. Региональные организации играют добровольную роль в оказании государствам помощи в выполнении имеющих обязательную силу контртеррористических резолюций Совета Безопасности. Совет поощряет региональные организации в борьбе с терроризмом⁶¹, в том числе путем внедрения международных стандартов и транснационального сотрудничества, а также решения таких тематических вопросов, как санкции, финансирование терроризма и перемещения террористов. Он также призвал Исполнительный директорат сотрудничать с ними в рамках региональных стратегий и страновых визитов.

43. Региональные режимы борьбы с терроризмом могут оказывать глубокое воздействие на права человека, однако право прав человека зачастую не является их центральным элементом. Региональные режимы исторически ориентированы на подавление терроризма, а не на его комплексное предотвращение, устранение способствующих ему условий, решение вопросов прав человека или вовлечение гражданского общества. Доминирующие политические и правовые культуры некоторых регионов также негативно повлияли на отношение к правам человека. Слабая защита прав человека на национальном уровне может усугубляться отсутствием или неэффективностью региональных механизмов защиты прав человека. Соблюдение прав человека региональными организациями также не было в центре внимания Совета Безопасности при взаимодействии с ними, даже в тех регионах, где права человека слабо институционализированы.

44. Права человека прямо признаются в некоторых региональных документах по борьбе с терроризмом, а некоторые региональные организации расширили свои подходы в соответствии с Глобальной контртеррористической стратегией. Региональные правозащитные механизмы могут обеспечить независимый контроль и предложить обязательные средства правовой защиты, хотя, как правило, лишь косвенно, через оспаривание выполнения региональных мер на национальном уровне. Некоторые региональные суды общей юрисдикции могут напрямую пересматривать региональные меры, как, например, Европейский суд в деле *Кади*, рассматривавший меры Европейского союза по выполнению санкций Совета Безопасности⁶². Это дело послужило поводом для корректировки курса Совета в отношении надлежащей правовой процедуры, когда он учредил Управление омбудсмена.

45. Некоторые регионы также поручают механизмам, решения которых не имеют обязательной юридической силы, осуществлять контроль за соблюдением прав человека при принятии контртеррористических мер⁶³, в том числе путем издания

⁶⁰ URL: <https://www.un.org/counterterrorism/partnerships>.

⁶¹ Резолюции Совета Безопасности 1373 (2001), п. 4; 1390 (2002), п. 5 а); 1617 (2005), преамбула; 2129 (2013), преамбула и пп. 4, 7, 10, 11, 14, 19, 20 и 23; 2178 (2014), пп. 11 и 13; 2322 (2016), пп. 3, 13 (h), 18 и 19; 2368 (2017), преамбула, пп. 11, 39, 67, 77, 78, 90, 95 98 и приложение I u)–y); 2395 (2017), преамбула и пп. 5, 13, 15 и 16; 2396 (2017) преамбула и пп. 9, 12, 15, 22, 27 и 39; 2462 (2019), преамбула и пп. 11 и 35; 2482 (2019), преамбула и пп. 4, 12, 15 (e), 21 и 22. См. также Counter-Terrorism Committee Policy Guidance on International Cooperation, para. 2; и S/2020/731, пп. 9 2 d) и 9 3 а), с)–е), часть IV 4 и часть V i), j) и r).

⁶² Court of First Instance of the European Communities, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, No. T-315/01, Judgment, 21 September 2005; and European Court of Justice, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Nos. C-402/05 P and C-415/05 P, Judgment, 3 September 2008. См. также A/67/396.

⁶³ Например, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

руководящих указаний⁶⁴. Региональные меры также могут быть рассмотрены в международных правозащитных процедурах непосредственно или в ходе оспаривания их реализации на национальном уровне⁶⁵.

С. Административные меры в борьбе с терроризмом

46. В одном из будущих тематических докладов Специальный докладчик рассмотрит вопрос о распространении «административных мер» в борьбе с терроризмом, т. е. принудительных ограничений прав человека, налагаемых за пределами системы уголовного правосудия. Несмотря на долгую историю применения таких мер, включая, например, превентивное заключение и пограничный контроль, их использование ширится, часто заимствуется разными юрисдикциями и становится более разнообразным. Некоторые меры были вызваны резолюциями Совета Безопасности, например санкции или меры по борьбе с финансированием терроризма или перемещениями террористов, в то время как другие были разработаны государствами самостоятельно.

47. Обычные примеры включают превентивное задержание полицией, службами безопасности или военными, помещение под надзор и так называемые меры по предотвращению и расследованию терроризма, комендантский час, домашний арест и другие ограничения на передвижение, заложенные обязательства с требованием в полиции, электронный мониторинг, ограничения на сообщение, включая телефон и Интернет, на собрания, на религию, например на посещение мест отправления культа, или на контакты с определенными людьми и принудительные меры, например обязательные собрания или курсы, для предотвращения и пресечения насильственного экстремизма. Меры, связанные с пограничным контролем или перемещениями террористов, включают отказ во въезде, аннулирование визы, депортацию или высылку, содержание под стражей в центрах для иммигрантов, приостановку действия или аннулирование паспортов, постановления о временных исключениях, схемы регулируемого возвращения, лишение гражданства, а также сбор и передачу личных данных. К некоммерческим организациям и другим структурам также применялись административные меры — от санкций и финансовых мер до требований регистрации и выполнения других нормативных предписаний.

48. Некоторые административные меры налагаются органами исполнительной власти, другие назначаются гражданским судом. Некоторые из них применяются в тесной связи с системой уголовного правосудия, например продолжение содержания под стражей после истечения срока уголовного наказания для снижения риска рецидивизма, иногда на основе неадекватных инструментов оценки риска⁶⁶, или продление срока надзора после освобождения из тюрьмы. В этом смысле, хотя административные меры часто действуют в докриминальном пространстве⁶⁷, они могут применяться и в посткриминальном контексте. Запрет террористических организаций со стороны исполнительной власти в различных целях может повлечь за собой последующую уголовную ответственность, когда лица нарушают

⁶⁴ Например, Руководящие принципы в области прав человека и борьбы с терроризмом, принятые Комитетом министров Совета Европы в 2002 году, и Рекомендации по защите прав человека государствами — членами ОАГ в борьбе с терроризмом Межамериканской комиссии по правам человека (2006).

⁶⁵ Так, предыдущий мандатарий направила сообщение Совету министров внутренних дел арабских стран (OTH 71/2023), размещенное на сайте <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Она также дала рекомендации региональным организациям в целом. См., например, *Global Study on Counter-Terrorism and Civic Space*, pp. 104 and 105; и A/76/261, pp. 26–36.

⁶⁶ См. Grant Donaldson, “Review into Division 105A (and related provisions) of the Criminal Code Act 1995 (Cth)”, *Independent National Security Legislation Monitor Report* (Commonwealth of Australia, 2022).

⁶⁷ См. Tanya Mehra, Matthew Wentworth and Bibi van Ginkel, “The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards”, *International Centre for Counter-Terrorism Policy Brief*, November 2021.

административные правила, например в отношении авуаров террористических организаций, или за преступления, связанные с организациями, например за членство в них.

49. Административные меры могут преследовать превентивные цели⁶⁸, но они все равно могут приводить к таким же последствиям, как и наказание, без гарантий уголовного процесса, а именно надлежащего раскрытия доказательств, включая секретную или чувствительную с точки зрения безопасности информацию, и без соблюдения уголовного стандарта доказывания. Такие меры не должны подменять собой уголовные процессы, когда имеются допустимые доказательства совершения преступления, а во многих государствах существует множество преступлений, связанных с подготовкой к совершению актов терроризма, которые предусматривают уголовную ответственность на ранней стадии, что зачастую избавляет от необходимости прибегать к административным мерам. В то же время такие меры могут быть, по существу, менее инвазивными или ограничительными, чем уголовное лишение свободы, хотя и с меньшим уровнем соблюдения надлежащей правовой процедуры. Однако существует соблазн разработать или использовать их для обхода гарантий уголовного права, создавая параллельную систему правосудия, которая нормализует различные исключения.

50. Административные меры подвергаются все более тщательному изучению с точки зрения прав человека, как в отношении конкретных мер, так и в отношении их расширения как категорий⁶⁹. Меры затронули многие права и свободы, включая те, которые касаются свободы, передвижения, неприкосновенности частной жизни, выражения мнений, ассоциации, собраний, религии, семьи и гражданства. Озабоченность по поводу соблюдения прав человека охватывает адекватность правовых оснований для принятия мер, необходимость, пропорциональность и недискриминацию, надлежащие процессуальные и судебные гарантии, эффективные средства правовой защиты, отступления в чрезвычайных ситуациях, защиту в соответствии с международным гуманитарным правом в условиях вооруженного конфликта, а также оценку и мониторинг. Кроме того, озабоченность вызывает их надлежащее отношение к уголовному правосудию, включая риск дважды понести уголовную ответственность за одно и то же деяние и риск самообвинения. Весь спектр административных мер требует дальнейшего анализа с точки зрения их соответствия правам человека.

D. Участие негосударственных субъектов в борьбе с терроризмом

51. Борьба с терроризмом традиционно являлась прерогативой государственных властей, поскольку поддержание национальной безопасности давно считается одной из основных функций суверенитета, а контртеррористические меры могут оказывать глубокое воздействие на права человека, за которые государство несет международную ответственность. В последние десятилетия наблюдается рост числа различных негосударственных субъектов, участвующих в борьбе с терроризмом. Частные компании предоставляют все больший набор товаров и услуг, связанных с безопасностью, помимо обычных вооружений и боеприпасов, включая такие технологии, как оборудование и средства ведения слежки, шпионские программы, искусственный интеллект, обработка и анализ данных, базы данных по оценке рисков и инструменты прогнозирования, списки лиц для пограничного контроля и биометрия. В вооруженных конфликтах, связанных с терроризмом, услуги частных военных и

⁶⁸ См. Глионские рекомендации по использованию административных мер, основанных на верховенстве права, в контексте борьбы с терроризмом, принятые Глобальным контртеррористическим форумом.

⁶⁹ См., например, Глионские рекомендации; «Расширение применения административных мер в условиях борьбы с терроризмом, часть 1»; и Bérénice Boutin, “Administrative measures against foreign fighters: in search of limits and safeguards”, International Centre for Counter-Terrorism Research Paper (The Hague, 2016).

охранных подрядчиков распространяются на боевые действия и боевое обеспечение, а также на содержание под стражей и другие услуги по обеспечению безопасности.

52. Частные субъекты добровольно привлекаются к квазирегулирующей деятельности или получают мандат на ее осуществление от имени государств. Например, банки и другие финансовые учреждения проводят должную проверку в связи с санкциями или мерами по борьбе с финансированием терроризма, при этом существует риск чрезмерного воздействия на гуманитарную деятельность и другую законную деятельность некоммерческих организаций, и они обязаны сообщать о подозрительных транзакциях. С ними также консультируются при разработке стандартов, как в случае с Консультативным форумом частного сектора Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег. Технологические компании играют все более активную роль в сотрудничестве с государственными органами в деле модерации онлайн-контента, связанного с терроризмом или насильственным экстремизмом, что затрагивает свободу выражения мнений, религии и собраний, а также в связи с новыми платежными системами в контексте финансирования терроризма. Роль таких частных субъектов признана в резолюциях Совета Безопасности, Делийской декларации, на Глобальном контртеррористическом форуме и в рамках таких инициатив, как «Технологии в борьбе с терроризмом», Глобальный интернет-форум по противодействию терроризму и Крайстчерчский призыв к действиям.

53. В предотвращении и противодействии насильственному экстремизму участвуют и другие негосударственные субъекты. Такие усилия чаще всего носят добровольный характер, например, когда организации гражданского общества получают государственное финансирование для осуществления программ, связанных с предупреждением, включая образование, профессиональную подготовку, трудоустройство или социальные услуги, или с прекращением участия в террористической деятельности, дерадикализацией или реабилитацией. Некоторые виды деятельности являются обязательными, например информирование о детях, подверженных риску, в частных школах или детских учреждениях, а также в частных медицинских учреждениях. Жертвы террористических организаций также могут заниматься деятельностью, связанной с противодействием терроризму.

54. Организации гражданского общества и некоторые контртеррористические органы Организации Объединенных Наций⁷⁰ выражают обеспокоенность по поводу воздействия на права человека деятельности частного сектора, взаимодействия с ним государств и основополагающих международных, региональных и национальных правовых режимов, которые обеспечивают такую деятельность. Вопросы прав человека регулируются общими рекомендациями, включая Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и Документ Монтре о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта. В настоящее время проводятся и более конкретные дискуссии о регулировании деятельности частных субъектов в конкретных областях в связи со шпионскими программами, модерацией контента или противодействием финансированию терроризма в Интернете. Еще предстоит определить, в каких случаях в контексте борьбы с терроризмом необходимо более четкое регулирование деятельности частных субъектов на основе прав человека.

55. Последняя категория негосударственных субъектов, участвующих в борьбе с терроризмом, — это негосударственные вооруженные группы, де-факто осуществляющие государственные функции в вооруженных конфликтах. Некоторые из них намеренно отграничивают себя от других вооруженных групп, считающихся террористическими, в рамках конфликта, по причинам, связанным с моральной идентичностью группы, политической легитимностью или привлекательностью для иностранных спонсоров или диаспор. Например, так называемая Автономная администрация Северной и Восточной Сирии проводит контртеррористические

⁷⁰ Например, Counterterrorism Executive Directorate, “Establishing effective public-private partnerships on countering the financing of terrorism”, Analytical Brief (December 2023), pp. 16–19.

операции против «Даиш», в том числе в сотрудничестве с иностранными государствами, утверждающими, что они действуют в рамках самообороны⁷¹. Сотрудничество государства с негосударственными вооруженными группами может включать совместные операции, обмен разведанными, поставку оружия и боеприпасов, передачу задержанных или содержание их под стражей, сотрудничество в проведении расследований и поддержку общественного порядка или соблюдения норм международного гуманитарного права. В таких ситуациях возникают вопросы о том, как международное право прав человека и международное гуманитарное право применяются к негосударственным субъектам и к сотрудничеству государства с ними. Актуальны и нормы о государственном суверенитете, невмешательстве и неприменении силы.

Е. Права человека в контртеррористической деятельности специализированных международных органов

56. В борьбе с терроризмом уже давно участвуют специализированные международные организации, в частности Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная морская организация (ИМО). С конца 1950-х годов ИКАО играла объединяющую и нормотворческую роль в разработке восьми универсальных контртеррористических конвенций и протоколов по безопасности и охране международной гражданской авиации. Она также выпустила другие соответствующие обязательные и необязательные стандарты⁷². С 2001 года ИКАО включилась в подход «Единая Организация Объединенных Наций» в борьбе с терроризмом в качестве члена Глобального договора по координации контртеррористической деятельности и соответствующих рабочих групп (по управлению границами и правоохранительной деятельности и по защите критической инфраструктуры), а также в рамках реализации Глобальной контртеррористической стратегии. ИКАО также сыграла важную роль в осуществлении резолюций Совета Безопасности, касающихся поездов и авиации, в том числе по предварительной информации о пассажирах и системе регистрации личных данных пассажиров⁷³. Резолюция 2309 (2016) Совета посвящена вопросам авиационной безопасности и подтверждает главенствующую роль ИКАО в разработке международных стандартов безопасности, контроле за их соблюдением государствами и оказании им помощи в их соблюдении. ИКАО участвует в посещениях стран Контртеррористическим комитетом и его Исполнительным директором, оказывает техническую помощь и взаимодействует с Управлением по борьбе с терроризмом, ЮНОДК и другими подразделениями Организации Объединенных Наций. В последнее время ее работа была сосредоточена на неправомерном использовании беспилотных авиационных систем, защите уязвимых целей и критически важных объектов инфраструктуры, неправомерном использовании террористами информационно-коммуникационных технологий, данных о пассажирах и оценке авиационных рисков.

57. С 1988 года ИМО играет центральную роль в принятии четырех документов по безопасности на море, связанных с противодействием терроризму, по образцу

⁷¹ Среди других примеров — операции Свободной сирийской армии против исламистских группировок в Сирийской Арабской Республике; «Сахарская Арабская Демократическая Республика», которая создала контртеррористические силы после того, как в 2011 году исламистские боевики захватили в заложники сотрудников гуманитарной организации; и Северный альянс, который сотрудничал с США против «Аль-Каиды» в Афганистане в 2021 году.

⁷² К ним относятся приложение 17 к Конвенции о международной гражданской авиации, Руководство ИКАО по авиационной безопасности и Руководство по надзору за авиационной безопасностью, а также документы Ассамблеи ИКАО, включая планы авиационной безопасности, заявления о глобальных рисках и резолюции, в том числе о незаконном вмешательстве в воздушное сообщение, уничтожении воздушных судов, неправомерном использовании воздушных судов в качестве оружия, пластичных взрывчатых веществах, переносных зенитных ракетных комплексах и кибербезопасности.

⁷³ Например, резолюция 2396 (2017) Совета Безопасности, пп. 11 и 12.

конвенций по авиационной безопасности. ИМО также выпустила соответствующие обязательные и необязательные стандарты, касающиеся охраны и безопасности на море, в том числе в портах, особенно после 2001 года⁷⁴. ИМО также является членом Глобального договора по координации контртеррористической деятельности и соответствующих рабочих групп. Как и ИКАО, она принимает участие в страновых поездках Контртеррористического комитета и его Исполнительного директората, а также участвует в деятельности по наращиванию потенциала и других мероприятиях. Работа ИМО по борьбе с терроризмом также пересекается с морским правом.

58. Расширение нормативной компетенции этих органов в борьбе с терроризмом зачастую не сопровождалось последовательным анализом их деятельности с точки зрения прав человека, за исключением документа с изложением позиции Специального докладчика по Программе Организации Объединенных Наций по борьбе с передвижениями террористов, в котором рассматривалась роль ИКАО. Будучи высокоспециализированными органами, работающими в конкретных отраслях, исторически они не были хранителями опыта в области прав человека и не вступали в регулярные контакты с правозащитниками, а их договоры по вопросам уголовного права имели лишь опосредованное отношение к правам человека, например применительно к справедливому обращению с подозреваемыми и консульскому доступу. Только один из последних документов ИМО — Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, — касается прав более непосредственно. Сферы деятельности органов ИКАО и ИМО — воздушное и морское сообщение — также создают особые проблемы в отношении юрисдикции, ответственности, подотчетности и средств правовой защиты в области прав человека. Интересы частных субъектов в сфере регулирования международных перевозок также могут влиять на защиту прав человека.

Г. Подотчетность и возмещение ущерба за масштабные нарушения прав человека в ходе борьбы с терроризмом

59. Контртеррористические кампании высокой интенсивности, будь то на уровне вооруженного конфликта или ниже, часто сопровождаются частичной или почти полной безнаказанностью за масштабные систематические нарушения международного права прав человека, международного уголовного права и международного гуманитарного права. Предыдущие мандатарии обращали внимание на необходимость подотчетности в определенных ситуациях⁷⁵. Как подчеркивается в Глобальной контртеррористической стратегии, серьезные нарушения прав человека, а также затяжные неурегулированные конфликты являются одними из условий, способствующих терроризму. Неспособность привлечь к ответственности государственных исполнителей за незаконное насилие и другие нарушения, будь то в отношении подозреваемых террористов или ни в чем не повинных мирных жителей, может стать причиной роста терроризма. Продолжающаяся безнаказанность со временем также порождает новые нарушения со стороны государства, поскольку лица, действующие в интересах государства, знают, что их действия, скорее всего, не повлекут за собой никаких последствий. Даже в тех редких случаях, когда контртеррористические операции приводят к полному разгрому или эффективному подавлению террористических групп, обеспечение справедливости остается правовым и моральным императивом. Зачастую привлечение к ответственности за нарушения прав связано с предоставлением средств правовой защиты жертвам терроризма, права которых занимают центральное место в мандате Специального докладчика. Такие многогранные требования к правосудию находят свое отражение в процессах

⁷⁴ В частности, поправки к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года, включающие изменения в главу XI-1 о специальных мерах по повышению безопасности на море и новую главу XI-2 о специальных мерах по повышению безопасности на море, а также добавление приложения о новом Международном кодексе по охране судов и портовых средств.

⁷⁵ См., например, [A/HRC/22/52](#).

правосудия переходного периода, в ходе которых может быть обеспечена защита прав как жертв терроризма, так и жертв борьбы с терроризмом.

60. Специальный докладчик заинтересован в изучении и каталогизации положительного опыта, полученного в реальных ситуациях в плане обеспечения подотчетности и возмещения ущерба за крупномасштабные нарушения прав человека в борьбе с терроризмом. Заключительное соглашение о прекращении конфликта и установлении стабильного и прочного мира между правительством Колумбии и Революционными вооруженными силами Колумбии — Армией народа, подписанное в 2016 году и положившее конец 50-летнему конфликту, является положительным примером того, как можно справиться с конфликтом, обставленным как борьба с терроризмом, в том числе путем привлечения к ответственности государственных, полугосударственных и негосударственных субъектов. Соглашение всесторонне охватывает вопросы жертв, реинтеграции бывших комбатантов, реформы сектора безопасности, развития сельских районов, земельных прав, наркополитики, участия в политической жизни и расширения прав и возможностей женщин⁷⁶. Комиссия по установлению истины, сосуществованию и неповторению нарушений, действовавшая в течение четырех лет на территории Колумбии, позволила жертвам рассказать свои истории, а виновным — принять на себя ответственность за международные преступления⁷⁷, предала гласности факты нарушений и вынесла рекомендации по устранению коренных причин, включая историческое неравенство, дискриминацию и расизм, а также безнаказанность и правосудие и реформу сектора безопасности и государственных институтов⁷⁸. Специальный суд по вопросам мира осуществляет судебное преследование за тяжкие преступления, а Контрольная миссия Организации Объединенных Наций в Колумбии следит за исполнением приговоров. Благодаря работе Группы по розыску лиц, которые считаются пропавшими без вести в контексте и в результате вооруженного конфликта, удалось обнаружить тела жертв. УВКПЧ уполномочено сотрудничать с институтами правосудия переходного периода в рамках Соглашения. Несмотря на то, что остается много проблем⁷⁹, этот процесс, который будет осуществляться в течение 15 лет, представляет собой реальную попытку всех сторон исправить прошлые злодеяния.

61. Специальный докладчик также заинтересован в изучении и обнародовании ситуаций, в которых возобладала безнаказанность, как для выявления структурных препятствий для привлечения к ответственности в условиях борьбы с терроризмом и выработки рекомендаций по их устранению, так и для поддержания нажима и давления на государства, нарушающие международное право. Особенно в тех случаях, когда жертвами незаконных контртеррористических мер становятся подозреваемые в терроризме или представители меньшинств или других уязвимых общин, политический или общественный импульс к привлечению к ответственности часто оказывается незначительным, в дополнение к общей тенденции забыть прошлое и жить дальше. Мандатарий рассмотрит вопрос о том, как мобилизовать имеющийся набор средств правовой защиты, включая национальные процессы правосудия, универсальную юрисдикцию в иностранных судах, международное уголовное правосудие, региональные и международные процедуры, дипломатию, миростроительство и техническую помощь.

⁷⁶ URL: <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/07/war-victims-search-peace-reconciliation-colombia#:~:text=Right%20to%20truth%20and%20justice,comprehensive%20process%20of%20transitional%20justice>.

⁷⁷ См. “Nearly Five Years into Colombia’s Historic Peace Agreement, Unprecedented Strides in Justice Marked alongside Lingering Violence, Experts Tell Security Council”, Security Council Meetings Coverage, 13 July 2021.

⁷⁸ URL: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/07/transitional-justice-colombia>.

⁷⁹ См. “Nearly Five Years into Colombia’s Historic Peace Agreement”.

V. Рекомендации

62. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации:

а) государствам рекомендуется приглашать Специального докладчика или соглашаться на его просьбы о проведении официальных визитов в страну в рамках процесса сотрудничества для обмена передовым опытом и конструктивного улучшения соблюдения прав человека;

б) государствам следует предоставить Специальному докладчику ресурсы, соразмерные охвату его мандата в соответствии с резолюциями Организации Объединенных Наций. Как минимум одна дополнительная должность в Нью-Йорке должна финансироваться за счет регулярного бюджета для поддержки деятельности, связанной с контртеррористическими органами Организации Объединенных Наций;

в) Совету Безопасности следует обеспечить, чтобы контртеррористические меры, предлагаемые в обязательных резолюциях, независимо проверялись до их принятия экспертным органом, таким как Специальный докладчик или УВКПЧ, на предмет их совместимости с правами человека;

г) контртеррористическим органам Организации Объединенных Наций следует обеспечить всеохватывающие, доступные, регулярные и полноценные возможности для консультаций с различными организациями гражданского общества во всем мире при разработке, применении и анализе контртеррористической деятельности Организации Объединенных Наций;

д) государства должны обеспечить, чтобы их законы и практика в области борьбы с терроризмом, включая противодействие финансированию терроризма, не ограничивали деятельность организаций гражданского общества, гражданское пространство или гуманитарную деятельность каким-либо незаконным, излишним, непропорциональным или дискриминационным образом;

е) государства, граждане которых содержатся под стражей на северо-востоке Сирийской Арабской Республики, должны уделять первоочередное внимание их срочной добровольной репатриации в соответствии с принципами невыдворения и обеспечения наилучших интересов ребенка, а также, в случае необходимости, их судебному преследованию, реинтеграции и реабилитации;

ж) государства должны обеспечить, чтобы административные меры по борьбе с терроризмом соответствовали международным стандартам надлежащей правовой процедуры, судебным гарантиям и другим соответствующим правам;

з) государства должны уделять первоочередное внимание привлечению к ответственности за все нарушения прав человека, совершенные в ходе борьбы с терроризмом, включая крупномасштабные нарушения, посредством судебного преследования и возмещения ущерба, а также, в соответствующих случаях, процессов установления истины и примирения;

и) государствам рекомендуется делиться со Специальным докладчиком информацией о соответствии правам человека их административных мер по борьбе с терроризмом, их взаимодействии с частными субъектами в борьбе с терроризмом и об их усилиях по обеспечению ответственности в прошлых или нынешних ситуациях, связанных с крупномасштабными нарушениями прав человека в ходе борьбы с терроризмом;

к) региональным организациям, ИКАО и ИМО рекомендуется поделиться с мандатарием своей практикой и опытом, связанными с защитой прав человека в условиях борьбы с терроризмом и правами жертв терроризма.